Le tri crisi del continente malato

Renaud Dehousse

▶ **To cite this version:**

Renaud Dehousse. Le tri crisi del continente malato. Il Mulino, 2012, 3/2012, pp.486-496. 10.1402/36953 . hal-01059596

HAL Id: hal-01059596
https://sciencespo.hal.science/hal-01059596

Submitted on 1 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Renaud Dehousse

Le tre crisi del continente malato

Il Trattato di Lisbona aveva lo scopo di mettere fine a un decennio di accesi dibattiti sulla riforma delle istituzioni europee, il cui punto culminante è stata l'abrogazione del Trattato costituzionale nel 2005, al termine di appassionate campagne elettorali in Francia e nei Paesi Bassi. Una volta chiusa questa pagina, i responsabili politici speravano di poter lasciare per un momento gli affari europei e concentrarsi sul *business as usual*. Le loro aspettative, tuttavia, sono state deluse. Nell'arco di due anni, l'Unione ha infatti conosciuto non una ma due importanti riforme, con l'implementazione di un meccanismo europeo di stabilità destinato a venire in aiuto ai Paesi a rischio di default come la Grecia (luglio 2011), e quindi con il «Patto di bilancio» voluto da Angela Merkel (marzo 2012).

Perché questa accelerazione improvvisa? Possiamo individuarne la causa nella sovrapposizione di tre crisi di diversa natura: in primo luogo, la crisi economica, poi la crisi della *governance* e, infine, la crisi di legittimità. Le difficoltà economiche senza precedenti che l'Europa ha dovuto affrontare nel corso degli ultimi anni hanno messo in luce il carattere incompleto dell'unione economica e monetaria: non solo il coordinamento delle politiche economiche stabilito dal Trattato di Maastricht è rimasto un pio desiderio, ma l'assenza di meccanismi di solidarietà ha impedito all'Unione di rispondere ai rischi che correvano alcuni dei suoi membri, mettendo in questo modo in pericolo l'insieme dell'intera costruzione.

Il carattere incompleto delle riforme intraprese deve molto alla seconda crisi, quella relativa alla *governance*: il programma ideato da Jean Monnet e dai suoi discepoli, il «metodo comunitario», è stato messo in secondo piano dalle iniziative franco-tedesche, senza che la sua sostituzione fosse oggetto di consenso. Inoltre, l'attenzione è stata finora concentrata sull'equilibrio delle finanze pubbliche, senza molti riguardi per le conseguenze di una simile scelta per i popoli. Il supporto dell'opinione pubblica alla

costruzione europea, che mostra già una propensione a sfilacciarsi, potrebbe venire meno e sfociare in una grave crisi di legittimità.
Benché siano strettamente legate, tenteremo di analizzare separatamente ognuna di queste sfide.

L'impasse dell'Eurozona comporta almeno tre aspetti che hanno messo in luce numerose mancanze nella *governance* economica dell'unione monetaria.
La crisi finanziaria è iniziata nel 2007 con la cosiddetta crisi dei *subprimes* negli Stati Uniti, legata ad alcune derive speculative all'interno dei mercati finanziari. La crisi di liquidità che l'ha seguita non poteva che avere ripercussioni sull'«economia reale». La riduzione della crescita economica e l'aumento della disoccupazione hanno influenzato numerosi piani di rilancio e di implementazione dei meccanismi di stabilizzazione degli Stati assistenziali europei. Crisi economica e crisi finanziaria hanno portato a un aumento del debito pubblico che ha rapidamente toccato vette senza precedenti (nel 2011, il debito pubblico ha raggiunto il 165% del Pil in Grecia, il 120% in Italia, l'86% in Francia e l'81% in Germania). La situazione si è ulteriormente aggravata in seguito alla rivelazione, da parte del governo greco formatosi dopo le elezioni dell'ottobre 2009, di un deficit record di circa il 13%. Incapace di ottenere prestiti, sotto il costante rischio di default, la Grecia ha dovuto fare appello alla solidarietà degli Stati membri. Tuttavia, l'implementazione di un piano europeo di aiuti ha incontrato diversi ostacoli.

Dalla crisi finanziaria a una crisi del debito pubblico senza precedenti

Innanzitutto, va detto che non era prevista alcuna misura per far fronte a un problema di questo tipo. Moneta senza Stato, l'euro non può appoggiarsi a una Banca centrale che «presti denaro in ultima istanza» per venire in aiuto agli Stati che rischiano il default. Su richiesta della Germania, che temeva di essere condannata a pagare per il lassismo degli Stati del Sud, il Trattato di Maastricht ha proibito alla Bce di giocare questo ruolo; né l'Unione né gli Stati membri potevano essere chiamati a rispondere della situazione degli Stati insolventi (articoli 123 e 125 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).
L'unione monetaria è stata costruita sull'ipotesi assai ottimistica che per scongiurare i rischi di instabilità fosse sufficiente che gli Stati cooperassero e che evitassero squilibri di bilancio. La zona euro è stata dotata unicamente di un meccanismo di sorveglianza molto debole, dal momento che la Commissione europea e la Corte di giustizia non dispongono, per quanto riguarda la politica macroeconomica, di quei poteri di controllo che sono

normalmente previsti per sanzionare le violazioni del diritto comunitario. Nel 2005, il Consiglio dei ministri ha persino rifiutato di conferire maggiori poteri di controllo all'ufficio statistico Eurostat, cosa che avrebbe verosimilmente permesso di scoprire le frodi di cui la Grecia si è resa colpevole: non era ancora il momento di occuparsi di trasferimenti di poteri... Tuttavia, il sistema ha presto mostrato i propri limiti: nel 2003, per evitare di irritare la Francia e la Germania, che non rispettavano il Patto di stabilità concluso nel 1997, è stato deciso di rivedere proprio quest'ultimo.

Allo scoppio della crisi greca, l'Europa si trovava dunque in una posizione estremamente difficile. Non disponeva di strumenti adeguati e doveva prendere una decisione sotto la pressione dei mercati, in un clima politico teso. Gli Stati più virtuosi sul piano del bilancio, guidati dalla Germania di Angela Merkel, sostenevano che portare assistenza finanziaria ai Paesi in difficoltà equivalesse a incoraggiarli a perseverare nel lassismo. Ci sono volute numerose riunioni dei capi di Stato e di governo per accordarsi sulle misure da adottare per far fronte alla crisi: in un clima politico confuso, i vertici sono giunti a 5 nel 2009, 7 nel 2010 e 9 nel 2011. La strada da seguire è stata delineata in maniera graduale, via via che la crisi procedeva, in risposta ai dubbi man mano più evidenti dei mercati finanziari, che richiedevano tassi sempre maggiori per finanziare i Paesi a rischio. Tra l'inizio della crisi e l'adozione del «Patto di bilancio» sono passati oltre due anni.

Nel maggio del 2010, l'Unione europea crea, con il Fondo monetario internazionale (Fmi), un meccanismo di stabilizzazione da 750 miliardi di euro. Da parte sua, la Bce decide di aggirare il divieto contenuto nell'articolo 123 iniziando a comprare parte del debito pubblico sui mercati secondari. In ottobre, in occasione di un incontro bilaterale a Deauville, Nicolas Sarkozy e Angela Merkel si accordano sul principio di una modifica dei Trattati in vista della creazione di un meccanismo permanente di risoluzione delle crisi: si tratta del meccanismo europeo di stabilità, accettato dai dirigenti dell'Eurozona alcuni giorni più tardi. L'accordo di Deauville prevede che le banche cancellino una parte del debito greco, cosa che contribuirà ad allarmare i mercati finanziari.

L'accordo di Deauville, tra Sarkozy e Merkel, allarma i mercati finanziari

Un secondo piano è approvato nel luglio 2011: prevede una riduzione dei tassi di interesse per la Grecia e incontri con i creditori privati per discutere una riduzione del debito. Lungi dal far diminuire la tensione, questo accordo

incompleto contribuisce ad aggravarla; l'Italia e la Spagna sono chiaramente tenute sotto stretta osservazione. In occasione del Consiglio europeo del dicembre 2011, è stato deciso che questo principio non deve costituire un precedente giurisprudenziale: se altri Stati si dovessero trovare in simili difficoltà, non si ricorrerà all'aiuto del settore privato.

Quanto alla questione della *governance* economica, le riforme sono state approvate per ondate successive. Nel marzo 2011, su iniziativa della Germania e della Francia, un «Patto per l'euro» proclama diversi obiettivi generali largamente ispirati alla «strategia 2020» adottata l'anno precedente: favorire la competitività e l'impiego, assicurare la viabilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria. Nel dicembre dello stesso anno, il Patto di stabilità è reso più vincolante tramite un pacchetto legislativo (il *Six pack*, nel gergo europeo). Prendendo atto che gli squilibri di bilancio non bastano a spiegare le difficoltà dell'Eurozona, il Patto estende il controllo europeo a un insieme di indicatori macroeconomici (bilancia dei pagamenti correnti, mercato immobiliare, costo del lavoro ecc.). Questo processo di inasprimento è coronato dal Patto di bilancio concluso nel marzo scorso da 25 Stati membri, dal momento che la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca hanno scelto di non aderire. Il valore aggiunto di questo nuovo Trattato è relativamente debole. Metà delle misure che contiene apparivano già nel *Six pack*. La sua principale novità è costituita dalla celebre «regola d'oro», che proibiva ogni deficit di bilancio superiore allo 0,5% e che i firmatari s'impegnavano a trascrivere nel proprio diritto nazionale, preferibilmente a livello costituzionale. Vero è che la via era relativamente impervia: concluso ai margini dei trattati a causa dell'opposizione britannica, non poteva modificarli. È stato dunque necessario ricorrere ad acrobazie giuridiche – la cui legalità è talvolta dubbia – per riformare la *governance* economica dell'Unione.

Perché dunque lanciarsi in un ennesimo dibattito sulla ratifica di un nuovo Trattato, di cui si conoscono i rischi, e che promette di assorbire considerevoli energie? Come spesso accade, quando si tratta di decisioni che competono ai capi di Stato e di governo, la risposta è da cercare in considerazioni di politica interna. Per fare accettare a un'opinione pubblica tedesca profondamente ostile il piano di salvataggio della Grecia – che costituisce, ricordiamolo, il più vasto programma di assistenza finanziaria a uno Stato mai realizzata – Angela Merkel ha stimato che fosse necessario ottenere un forte impegno da parte di ciascun membro, in modo da garantire ai tedeschi che non sarebbero

stati chiamati continuamente a soccorrere Paesi ai loro occhi troppo «cicale». La portata di questo accordo è prima di tutto simbolica. Il rafforzamento dei poteri della Commissione era già stato previsto nella riforma del Patto di stabilità. La Corte di Giustizia non potrà intervenire se non per assicurare l'applicazione della regola d'oro, e interverrà su richiesta degli Stati, piuttosto che della Commissione, mentre è proprio la sua capacità di azione autonoma a costituire la forza del controllo comunitario.

Per di più, il caso della Grecia e, in misura minore, quello della Spagna mostrano che la gestione delle spese non è certo sufficiente a risolvere il problema del debito pubblico: senza crescita, la disciplina di bilancio rischia di portare a un aggravamento dei deficit, in mancanza di entrate fiscali. Numerose voci, comprese quella del Fmi, si sono dunque alzate per reclamare delle misure di sostegno per la crescita. Se l'idea è al centro di un consenso sempre maggiore, le cose vanno diversamente quando si affronta la questione delle misure da adottare per promuovere la crescita.

Nel febbraio scorso una dozzina di governi ha scritto a Barroso per chiedere un maggiore sforzo di liberalizzazione (riforma del mercato del lavoro, deregolamentazione di alcune professioni ecc.). Da parte sua, la sinistra europea spinge a favore di un sistema di Euro-obbligazioni emesse dall'Unione per finanziare alcuni grandi progetti d'interesse strategico. Visti i vincoli che pesano sulle finanze pubbliche nazionali, sarebbe logico pensare che l'Unione possa giocare un ruolo più rilevante dal punto di vista macroeconomico: «agli Stati il rigore; all'Europa la crescita», come diceva non molto tempo fa Tommaso Padoa-Schioppa. Tuttavia, molti governi non sentono da quest'orecchio: nelle negoziazioni sulle prospettive finanziarie che si sono aperte, molti governi hanno annunciato che speravano di ottenere una riduzione del bilancio europeo. Anche se il Patto di bilancio è stato seguito da un ritorno alla calma sui mercati finanziari, non è certo che la sua adozione metta fine ai dibattiti sulla riforma della *governance* economica.

Senza crescita, la disciplina di bilancio rischia di aggravare il deficit

Il ruolo della Germania e della Francia è stato determinante nell'elaborazione della risposta europea alla sfida posta dai mercati finanziari. La maggior parte delle misure evocate è stata oggetto di iniziative bilaterali tra Parigi e Berlino prima di essere presentata al Consiglio europeo – laddove queste non fossero state oggetto di una conferenza stampa preliminare! Esse sono

state adottate dai capi di Stato e di governo, piuttosto che dai ministri delle Finanze. Elevato al rango di istituzione dell'Unione e dotato di un presidente stabile dal Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo può ormai svolgere con maggiore regolarità le proprie funzioni.

Al contrario, la Commissione non ha giocato il ruolo fondamentale che le attribuiscono i trattati. Non è la Commissione ad aver voluto il nuovo Trattato e sembra aver avuto poco peso nella sua negoziazione; essa si è persino fatta rimproverare aspramente quando, nell'agosto 2011, si è espressa per ricordare ai governi gli impegni che si erano presi al Consiglio europeo il mese precedente.

Certamente, diversi fattori hanno favorito l'egemonia franco-tedesca. Sul piano economico, i due Paesi rappresentano da soli circa la metà del Pil della zona euro. Sul piano politico, hanno giocato un ruolo fondamentale nella costruzione dell'Europa, il cui primo compito è stato riannodare rapporti pacifici tra i due Stati; questo conferisce un peso strutturale alle posizioni che essi difendono. Tuttavia, nutriti da tradizioni diverse, i leader francesi e tedeschi hanno spesso la tendenza a reagire in modo molto diverso e ciò fa sì che ogni accordo raggiunto si situi in una posizione mediana all'interno del ventaglio delle posizioni nazionali. La gestione della crisi del debito sovrano rientra ampiamente in questo tipo di processo: Nicolas Sarkozy si è ben presto schierato a favore del sostegno alla Grecia (dove le banche francesi si trovavano molto esposte), mentre Angela Merkel ha accettato con reticenza, esigendo in cambio delle garanzie di disciplina di bilancio. Tuttavia, è chiaro che nella coppia franco-tedesca è ormai Berlino a condurre le danze. Paese più popoloso, dotato di un'economia fiorente e corteggiato dai mercati finanziari, la Germania si è assunta da sola l'onere di quasi un terzo dei diversi piani di emergenza, raggiungendo così una posizione egemonica. Questo spiega perché, con il Patto di bilancio, Nicolas Sarkozy ha finito per accettare il rafforzamento della *governance* europea attraverso regole che sono agli antipodi della sua concezione della politica, nella quale il volontarismo governativo è in primo piano.

La crisi come tappa decisiva per rafforzare gli elementi intergovernativi dell'Unione?

Benché ci sia stato qualche disappunto nei confronti dell'imperialismo del binomio «Merkozy» (anche, merita di essere sottolineato, da parte di François Hollande), ciò non ha impedito agli interessati di teorizzare, ciascuno a modo proprio, l'avvento di un nuovo tipo di *governance* dell'Europa, chiamato a superare il «metodo comunitario» tradizionale. In un importante discorso

pronunciato a Bruges nel novembre del 2010, Angela Merkel ha delineato i contorni di un «metodo dell'Unione» che vedrebbe le istituzioni europee e i governi nazionali agire di concerto, ognuno all'interno della propria sfera di competenza, per raggiungere obiettivi comuni. Sarkozy ha chiaramente annunciato l'avvento di un'era intergovernativa. Bisogna dunque concludere che la crisi finanziaria abbia segnato una tappa decisiva all'interno del processo di rafforzamento degli elementi intergovernativi dell'Unione inaugurato dal Trattato di Maastricht? Qualcuno ha sostenuto questa tesi, che è anche quella ufficiale in Francia, dove si celebra spesso il carattere «intergovernativo» del nuovo Trattato e la conseguente creazione del vertice euro presieduto da Herman van Rompuy. Ma diversi elementi ci inducono ad attenuare questo giudizio.

Prima di tutto, bisogna notare il carattere eccezionale del periodo che stiamo attraversando: in tempo di crisi, non sorprende che i leader politici nazionali occupino un posto di maggior rilievo: essendo direttamente o indirettamente investiti dal suffragio universale, dispongono di una legittimità più forte di quella della Commissione. Inoltre, dal momento che il Trattato non fornisce indicazioni in merito alle misure da adottare per far fronte alla crisi, era necessario prima di tutto colmare un vuoto a livello istituzionale. Ora, nell'Unione europea, questa funzione «costituente» resta appannaggio degli Stati. Se invece analizziamo il funzionamento della macchina europea in altri ambiti, ci rendiamo conto che il metodo comunitario – certo, aggiornato, con un Consiglio europeo e un Parlamento europeo più attivi rispetto al passato – continua a funzionare: la produzione legislativa non è inferiore al passato; le votazioni al Consiglio sono persino più frequenti e le decisioni più rapide rispetto a prima dell'allargamento.
Inoltre, le misure adottate in risposta alla crisi hanno spesso contribuito al rafforzamento delle istituzioni sovranazionali. La ragione è semplice: nonostante le loro reticenze, i governi che sostengono l'implementazione di meccanismi di sorveglianza del rispetto delle decisioni comuni da parte di ogni membro finiscono generalmente per riconoscere la necessità di un ricorso a organismi indipendenti. Il *Six pack* ha così dotato la Commissione di un diritto di monitoraggio dei bilanci nazionali di cui i governi belga e spagnolo hanno già sentito gli effetti e la Corte di giustizia potrebbe un domani essere accusata di eventuali violazioni della «regola d'oro». Queste decisioni sono tanto più significative poiché sono

state prese in un clima politico incontestabilmente poco propenso a trasferimenti di sovranità.
Per il resto, buona parte delle soluzioni che sono state stabilite – come ad esempio l'idea di far precedere le procedure di bilancio nazionale da un «semestre europeo», nel corso del quale sarà esaminata la loro conformità rispetto ai grandi orientamenti decisi a livello dell'Unione, o gli impegni in materia di competitività messi in evidenza nel «Patto euro plus» – fanno parte di una serie di misure che la Commissione si sforza di promuovere da tempo. In altre parole, se la leadership politica e la retorica sono incontestabilmente più intergovernative che in passato, la situazione è molto meno definita sul piano delle idee e delle negoziazioni tra esperti. Per quanto riguarda l'attuazione delle scelte politiche, la delega di poteri a organi sovranazionali, cuore del metodo comunitario, appare come una sorta di centro di gravità della costruzione europea: si tende a riproporla, anche quando si vorrebbe farne a meno.

Da circa vent'anni, l'ideale europeo ha perso il suo lustro agli occhi dell'opinione pubblica. Gli indizi sono molteplici. I sondaggi «Eurobarometro» della Commissione mostrano un indebolimento del sostegno all'integrazione, persino nei Paesi dove si ritiene che essa sia stata fonte di benefici. Le opinioni positive, più diffuse all'inizio degli anni Novanta, hanno registrato un forte calo nel corso del decennio successivo. Dopo qualche progresso al momento del lancio dell'euro, sono in netto calo dall'inizio della crisi economica e finanziaria. Più che l'ostilità, sembra che dominino l'incomprensione e l'indifferenza. L'Unione è sia più presente rispetto al passato – interviene in un numero maggiore di ambiti – sia più difficile da comprendere a causa dell'aumento del numero delle istituzioni e dei procedimenti in atto. Non è chiaro chi prenda le decisioni, con dei governanti che si comportano da leader, ma che poi non esitano a rimandare a una nebulosa senza volto – «Bruxelles» – la responsabilità delle decisioni impopolari.
Come stupirsi, in queste condizioni, che la partecipazione diminuisca ogni volta che gli elettori sono chiamati a eleggere i membri del Parlamento europeo, anche se i poteri e l'influenza di quest'ultimo sono notevolmente aumentati nel corso dello stesso periodo? Perché gli elettori dovrebbero mobilitarsi se hanno l'impressione che il loro voto non possa in alcun modo influenzare le decisioni prese a livello europeo? Non sorprende che i movimenti populisti stiano ottenendo consensi in molti Paesi: in un mondo segnato da profondi cambiamenti, dove la globalizzazione è spesso percepita come la fonte

di un fenomeno di declassamento sociale, il rifiuto delle élite e dell'integrazione economica hanno evidentemente molto successo, a sinistra come a destra.

Tutte queste tendenze, in atto da diversi anni, sono state naturalmente aggravate dalle turbolenze economiche e finanziarie che attraversano l'Europa dal 2008. In molti Paesi, sono stati implementati dei piani di austerità per rispondere alla crescita vertiginosa del debito pubblico. La loro consueta sequela di tagli nei bilanci sociali ha avuto effetti devastanti sulla popolarità dei governi in carica, che per la maggior parte (a eccezione della Polonia) ha subito pesanti sconfitte nei Paesi in cui si sono tenute di recente le elezioni. Questo ha contribuito non poco ad aggravare l'indecisione degli altri responsabili nazionali, con gli effetti deleteri che abbiamo visto sulla qualità delle misure adottate a livello europeo: le esitazioni del Consiglio europeo erano spesso legate ad alcune scadenze elettorali per Angela Merkel, che doveva affrontare una serie di elezioni regionali. Si sa che è difficile avviare delle riforme alla vigilia di uno scrutinio; ma, all'interno di un'Unione di 27 Paesi, tutte le annate sono elettorali...

La crisi ha favorito inoltre l'insorgere di tensioni politiche senza precedenti, che potrebbero determinare cambiamenti duraturi negli equilibri politici all'interno dell'Unione. Il primo riguarda i rapporti fra centro e periferia. I «diktat» del centro non sono stati presi bene nei paesi «sotto programma» (Grecia, Irlanda, Portogallo), che hanno dovuto fare appello all'aiuto degli altri Stati membri, così come i paesi più a rischio (Spagna e Italia). In Grecia, sono state bruciate delle bandiere dell'Europa e della Germania, e sono proliferate le caricature del binomio «Merkozy». Bisogna dunque leggere in questi avvenimenti l'annuncio di una rinascita di tensioni durature tra il centro e la periferia, favorite dalla relativa eclissi della Commissione?

I governi nazionali spesso imputano a Bruxelles la responsabilità di decisioni impopolari

Il secondo cambiamento riguarda il funzionamento delle democrazie nazionali. In Italia come in Grecia, il discredito radicale che colpisce la classe politica e la necessità di una risposta credibile alle minacce che i mercati finanziari fanno pesare sulle finanze pubbliche hanno portato alla nascita, a fine 2011, di gabinetti atipici. Non solo la presidenza è stata affidata a economisti piuttosto che a politici, ma in entrambi i casi l'avallo dell'Europa è stato un fattore legittimante, poiché si è fatto ricorso a personalità la cui esperienza in Europa è rinomata – alla Commissione per Mario Monti; alla Banca centrale per Lucas Papademos. L'uno e l'altro

hanno ricevuto l'appoggio delle principali forze politiche dei loro Paesi per un programma di crisi da adottare in caso di emergenza.

È prematuro pronunciarsi sull'impatto di queste scelte, che non sarà necessariamente identico nei due Paesi, ma si può ben vedere il paradosso sul piano politico; nell'urgenza, per «restare» in Europa, si sceglie di trasferire a livello nazionale il tipo di *governance* che prevale a livello dell'Unione: una *governance* apolitica, nella quale sono i risultati (*outputs*) a prevalere. Si tratta di un caso estremo, dovuto alla gravità della crisi, e di portata limitata ai soli Stati deboli, o bisogna invece vedervi il segno di un cambiamento più generale verso una legittimazione attraverso gli *outputs* del potere politico, almeno sino al termine della fase di austerità che stiamo attraversando? L'ondata di malumore elettorale di questa primavera lascia pensare che si tratti piuttosto di un'anomalia: in Francia, in Grecia, come pure in più *Länder* tedeschi, si è notata una spinta a favore di un'Europa più attenta alle conseguenze sociali dell'austerità. Resta da vedere quali ne saranno le conseguenze.

La pausa nelle riforme che doveva portare il Trattato di Lisbona non si è verificata. Ancora prima della sua entrata in vigore, le prime avvisaglie della crisi dei *subprimes* annunciavano l'avvento di giorni difficili per l'Unione. Se la tempesta che è seguita ha più gravemente scosso la zona euro, tuttavia non è nell'economia che bisogna ricercare le cause essenziali della crisi. Paesi come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna, che si trovano a far fronte a squilibri strutturali di pari gravità, non sono stati sottoposti alle stesse pressioni.

La prima causa del problema è di ordine istituzionale: la crisi ha messo in luce gli squilibri dell'edificio costruito a Maastricht. Da una parte, ha mostrato la fondatezza di alcune critiche, che sostenevano che l'unione monetaria non potesse funzionare senza fondamenta economiche più solide. Il «Patto di bilancio» non costituisce che una prima misura, che richiede di essere completata da un solido sistema di controllo e dalla concessione all'Unione di ulteriori misure per promuovere la crescita.

D'altra parte, la crisi di legittimità che attraversa l'Europa di Maastricht è stata aggravata dalle difficoltà economiche. Le misure, nel contempo parziali e tardive, che sono state avanzate non sono state sufficienti a rassicurare l'opinione pubblica. Se non viene fatto nulla per venire incontro alle preoccupazioni dei cittadini, l'insoddisfazione nei confronti di un'Europa che non promette che austerità per gli anni a venire non può che aumentare, col rischio

di dare vita ad altre *impasses* alla greca, in cui non vi è una maggioranza né per accettare l'austerità, né per uscire dall'unione monetaria. Così, che si analizzi il problema da un punto di vista economico o di legittimità politica, si giunge alla stessa conclusione. I Paesi dell'Eurozona sono chiamati a fare una scelta: o trovano le risorse politiche necessarie per dotarsi di una *governance* economica più robusta, basata su una forma di legittimazione democratica più diretta, o è molto probabile che l'edificio attuale non resista ai colpi congiunti dei mercati e dell'opinione pubblica.

Renaud Dehousse è titolare di una cattedra «Jean Monnet» di Diritto comunitario e di Studi politici europei a Sciences Po (Parigi), ove dirige il Centre d'études européennes. Tra le sue pubblicazioni ricordiamo: *Politiques européennes* (a cura di, Presses de Sciences Po, 2009) e *The Community Method. Obstinate or Obsolete?* (Palgrave Macmillan, 2011).